LA FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

José María Pacori Cari *

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú. Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de pleno derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal. Asociado a la Asociación Colombiana de Derecho Disciplinario.

Sumario: 1. Forma escrita de los actos administrativos - 2. Modalidades de la forma escrita - 3. Excepciones a la forma escrita de los actos administrativos - 4. Clasificación de las formas de emisión de los actos administrativos - 5. Elementos necesarios de la forma escrita

Littera scripta manet[1]. La validez del acto administrativo se determina por la existencia, sin defectos, de sus requisitos, como son: competencia, motivación, finalidad pública, objeto o contenido y procedimiento regular. Sin embargo, dentro de este listado no se consigna la forma del acto administrativo como requisito de validez, situación que le ha restado la importancia debida. En efecto, la forma escrita de los actos administrativos, como regla general, garantiza el derecho de contradicción de las decisiones administrativas, por cuanto lo escrito es lo que se puede impugnar, siendo que los dichos, conjeturas o sugerencias verbales de las autoridades administrativas deberán documentarse para ser pasibles de contradicción; lo contrario sería afectar el debido proceso de los administrados.

1. Forma escrita de los actos administrativos

El artículo 4.1 del Decreto Supremo n.º 006-2026-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Perú), indica:

*"Los actos administrativos **deberán expresarse por escrito**, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia" (el resaltado es nuestro)*.

La forma de los actos administrativos, por regla general, se rige por el **principio de escrituración** que, conforme al diccionario panhispánico del español jurídico, se define como:

* Cita: **Pacori Cari**, José María (2026). **La forma de los actos administrativos.** Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, julio 2026, pp. 07-11. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado y jurista especialista en Derecho Administrativo en el Perú. Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

[1] Lo escrito permanece

"Principio conforme al cual el procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia".

Incluso el artículo 122, numeral 1, del Decreto-Lei n.º 442/91, Código do Procedimento Administrativo (Portugal) indica:

"1 - Os actos administrativos ***devem ser praticados por escrito****, desde que outra forma não seja prevista por lei ou imposta pela natureza e circunstâncias do acto" (el resaltado es nuestro). [Los actos administrativos deben ser practicados por escrito, salvo otra forma prevista por ley o impuesta por la naturaleza y circunstancias del acto]*

Asimismo, en el artículo 166, inciso 1, de la Ley n.º 169, Ley de Procedimiento Administrativo (Cuba), se indica:

"Los actos administrativos se emiten en ***forma escrita****, con excepción de aquellos casos en que, por su naturaleza y de conformidad con lo establecido en las disposiciones normativas, procede o se permite la forma oral o de otro tipo" (el resaltado es nuestro)*.

Ergo, los actos administrativos se emiten por escrito conforme al principio de escrituración, permitiendo al administrado conocer la motivación y objeto del acto para, de ser el caso, contradecirlo o ejecutarlo.

2. Modalidades de la forma escrita

La forma escrita de los actos administrativos implica modalidades. El artículo 8 de la Ley n.º 19.549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Argentina), indica:

"El acto administrativo se manifestará expresamente y ***por escrito, ya sea en forma gráfica, electrónica o digital****; indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta" (el resaltado es nuestro)*.

De esa manera, encontramos una clasificación de las modalidades de la forma escrita del acto administrativo:

a. Forma escrita gráfica. Es el documento tradicional, *verbi gratia*, resolución impresa en papel.

b. Forma escrita electrónica. Es el documento elaborado y conservado en soporte electrónico, donde no necesariamente se incorpora la firma digital; *verbi gratia*, la resolución en formato pdf emitida por una entidad pública y notificada por correo electrónico al administrado.

c. Forma escrita digital. Es el documento con características restringidas, al ser un documento electrónico cuya autenticidad se garantiza por tecnologías digitales, firma digital, certificados digitales; *verbi gratia*, la resolución en formato pdf con firma digital y certificado digital.

3. Excepciones a la forma escrita de los actos administrativos

El artículo 23 del Decreto n.° 152-87, Ley de Procedimiento Administrativo (Honduras), indica:

"Los actos se producirán por escrito, indicando la autoridad que los emite y su fecha, ***salvo que la Ley, las circunstancias o la naturaleza del acto exijan o permitan una forma distinta****"*.

Como hemos indicado, por regla general, el acto administrativo tiene la forma escrita; excepcionalmente, se permite la forma no escrita en los siguientes supuestos:

a. La ley permite una forma distinta. Por norma jurídica, se dispone expresamente que el acto no se emita por escrito sino a través de otra forma; *verbi gratia*, una ley sanitaria autoriza que la autoridad ordene verbalmente el aislamiento inmediato de la persona durante una epidemia, por cuanto esperar la emisión de una resolución podría ampliar los contagios.

b. Las circunstancias permiten una forma distinta. Un hecho o acontecimiento extraordinario hace imposible o inconveniente emitir un acto administrativo por escrito; *verbi gratia*, durante un terremoto, el alcalde ordena verbalmente evacuar un mercado municipal, por cuanto esperar la redacción de una resolución pondría en riesgo la vida de las personas.

c. La naturaleza del acto permite una forma distinta. El contenido del acto hace innecesaria o incompatible la forma escrita, porque el acto se ejecuta mediante una conducta material o manifestación inmediata de voluntad; *verbi gratia*, un policía de tránsito dirige el flujo vehicular mediante señales manuales.

4. Clasificación de las formas de emisión de los actos administrativos

La regla general es que los actos administrativos se expresan por escrito; sin embargo, se permiten otras formas a través de las cuales se producen los actos administrativos.

a. Formas documentales. Actos administrativos escritos en papel o contenidos en soporte electrónico.

i. Forma escrita. La decisión administrativa consta en un documento físico o electrónico; *verbi gratia*, la resolución impresa en papel y notificada físicamente o la resolución en formato pdf notificada por correo electrónico.

ii. Forma electrónica. La decisión administrativa se exterioriza por documento electrónico firmado digitalmente; *verbi gratia*, la licencia electrónica firmada electrónicamente mediante certificado digital contenida en la base de datos de la entidad pública.

b. Formas no documentales. Son actos administrativos que no están escritos ni física ni electrónicamente.

i. Forma verbal. La decisión administrativa se expresa mediante palabras, no por escrito; *verbi gratia*, el policía que ordena desalojar la plaza de la localidad.

ii. Forma gestual. La decisión administrativa se manifiesta mediante gestos o señales convencionales; *verbi gratia*, el policía de tránsito que levanta la mano para detener vehículos.

iii. Forma material. La decisión administrativa se manifiesta mediante una actuación material de la entidad; *verbi gratia*, retirar un vehículo mediante grúa.

iv. Forma acústica. La decisión administrativa se comunica mediante sonidos convencionales; *verbi gratia*, la sirena que ordena la evacuación de una instalación municipal.

v. Forma luminosa. La decisión administrativa se comunica a través de luces reconocidas jurídicamente; *verbi gratia*, semáforo en rojo.

5. Elementos necesarios de la forma escrita

El artículo 4.2 del Decreto Supremo n.º 006-2026-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Perú), indica:

"El acto escrito indica la fecha y lugar en que es emitido, denominación del órgano del cual emana, nombre y firma de la autoridad interviniente".

Asimismo, el artículo 166, inciso 2, de la Ley n.º 169, Ley de Procedimiento Administrativo (Cuba), indica:

"En el acto administrativo escrito se indica: a) El lugar y fecha en que se emite; b) el órgano o autoridad competente que lo dicta; y c) nombre y firma del funcionario correspondiente".

De la lectura de estas dos (2) disposiciones tenemos que son elementos necesarios de la forma escrita de los actos administrativos los siguientes:

a. Lugar y fecha en que se emite el acto. ¿Cuándo y dónde nace el acto? Permite verificar la competencia territorial, vigencia de la norma aplicada, cómputo de plazos, prioridad entre actos; *verbi gratia*, una resolución emitida en Lima el 15 de julio de 2026 permite establecer que fue expedida cuando la autoridad aún era competente o cuando estaban en vigencia determinadas normas.

b. Órgano competente que dicta el acto. ¿Quién ejerce la potestad administrativa? Permite verificar que el acto proviene de la autoridad competente, evitando la usurpación de funciones; *verbi gratia*, la licencia ambiental emitida por la municipalidad es nula por cuanto debe ser emitida por el Ministerio del Ambiente.

c. Nombre y firma del funcionario correspondiente. Individualiza al autor del acto; la firma demuestra que la autoridad asume la responsabilidad por el contenido del acto; *verbi gratia*, si el director ejecutivo firma una resolución, le es exigible la responsabilidad administrativa, civil y penal. El artículo 8 de la Ley n.° 19.549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Argentina), indica: ***"El acto que carezca de firma no producirá efectos jurídicos de ninguna especie***. *Lo mismo ocurrirá con el que carezca de forma escrita salvo que las circunstancias permitieren utilizar una forma distinta"*.

Conclusión

En conclusión, por regla general, la forma de los actos administrativos es la escrita conforme al principio de escrituración; excepcionalmente se permite la forma no escrita cuando: i) la ley lo dispone; ii) las circunstancias lo ameritan; y iii) la naturaleza del acto lo permite. Asimismo, son elementos esenciales de la forma escrita: lugar y fecha de emisión del acto, órgano que lo emite y el nombre y firma del funcionario.

Referencias

- Decreto n.º 152-87 (28 de septiembre de 1987). Ley de Procedimiento Administrativo. Honduras.
- Decreto Supremo n.º 006-2026-JUS (30 de abril de 2026). Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Decreto-Lei n.º 442/91 (15 de noviembre de 1991). Código do Procedimento Administrativo. Portugal.
- Ley n.º 169 (19 de julio de 2024). Ley de Procedimiento Administrativo. Cuba.
- Ley N.º 19.549 (3 de abril de 1972). Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Argentina.